Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12544**

18. Wahlperiode 30.05.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Tom Koenigs, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Uwe Kekeritz, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kai Gehring, Katja Keul, Elisabeth Scharfenberg, Tabea Rößner, Ulle Schauws und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Für den Menschenrechtsschutz in Deutschland – Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter reformieren und stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

„Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.“ So lautet der Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Das darin beinhaltete Folterverbot ist einer der wichtigsten internationalen Menschenrechtsstandards. Geschützt wird das Folterverbot unter anderem durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (VN-Antifolterkonvention) und dessen Zusatzprotokoll (OP-CAT), welches weltweit die Prävention von Folter und Misshandlung stärken soll.

Mit der Unterzeichnung und Ratifikation des OP-CAT hat sich auch Deutschland zur Einrichtung eines sogenannten Nationalen Präventionsmechanismus verpflichtet. Daher haben sich Bund und Länder auf die Schaffung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter geeinigt, die ihre Arbeit im Jahr 2009 bzw. 2010 aufgenommen hat. Deren Aufgaben sind es, regelmäßig Einrichtungen der Freiheitsentziehung als mögliche Orte von Folter und Misshandlung aufzusuchen, auf dortige Missstände aufmerksam zu machen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Darüber hinaus soll die Nationale Stelle Vorschläge zu bestehenden und im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften unterbreiten.

Da die Nationale Stelle eine gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern ist, untergliedert sie sich organisatorisch in Bundesstelle und Länderkommission, denen insgesamt zehn ehrenamtliche Mitglieder (zwei in der Bundesstelle und acht in der Länderkommission) angehören. Die Mitglieder werden allein durch die Exekutive bestimmt: Die Mitglieder der Bundesstelle werden vom Bundesjustizministerium im Einvernehmen mit den Bundesministerien des Innern und für Verteidigung, die Länderkommission von der Justizministerkonferenz ernannt. Unterstützt wird die Nationale Stelle von einer hauptamtlichen Geschäftsstelle mit derzeit sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ) in Wiesbaden angegliedert ist.

Derzeit ist die Nationale Stelle gemäß der Verwaltungsvereinbarung vom 24. Juni 2010 mit einem Budget von jährlich maximal 540.000 Euro ausgestattet. Dieses wird zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen.

Der knappen personellen und finanziellen Ausstattung der Stelle steht ein breiter Zuständigkeitsbereich gegenüber. Darunter fallen über 13.000 Einrichtungen, darunter Justizvollzugsanstalten, stationäre Pflegeeinrichtungen, psychiatrische Kliniken und Abschiebungshafteinrichtungen. Die Nationale Stelle kann aus Kapazitätsmangel allerdings nur einen sehr kleinen Anteil dieser Einrichtungen selbst besuchen (2016 z.B. führte die Bundesstelle insgesamt 18 Besuche durch, die Länderkommission insgesamt 54 Besuche).

Die Nationale Stelle leistet dennoch einen wichtigen Beitrag zum Menschenrechtsschutz in Einrichtungen mit freiheitsentziehenden Maßnahmen. Damit sie dieser Aufgabe noch besser nachkommen kann, müssen Arbeitsweise, Ausstattung und Organisation der Nationalen Stelle weiter verbessert werden.

Zunächst wäre eine Erhöhung des knapp bemessenen Budgets der Stelle und damit ihrer Personalstärke notwendig, damit die Nationale Stelle ihre Besuchsfrequenz erhöhen und auch stärker inhaltlich tätig werden kann. Dieser Bedarf wird insbesondere im Bereich der Pflege und Psychiatrie deutlich, der mit über 10.000 Einrichtungen den Großteil der Zuständigkeiten der Nationalen Stelle darstellt.

Angesichts der Vielzahl an relevanten Einrichtungen wird es der Nationalen Stelle allerdings auch bei erhöhter Personalstärke nicht möglich sein, alle betroffenen Orte regelmäßig zu besuchen. Deshalb sollte sie in Zukunft noch stärker als bisher wechselnde thematische oder regionale Schwerpunkte für ihre Arbeit setzen und durch ad hoc-Besuche auf aktuelle Entwicklungen reagieren.

Gleichzeitig könnte die Nationale Stelle ihre Reichweite dadurch erhöhen, dass sie ihre Arbeit an, best practices' und differenzierten Standards zur Prävention ausbaut und entsprechende Einrichtungen bei deren Umsetzung unterstützt. Eine erweiterte Öffentlichkeitsarbeit würde der Stelle ebenfalls helfen, ihr Mandat bekannter und damit wirksamer zu machen. Eine engere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sowie Betroffenenverbänden würde einerseits größere gesellschaftliche Sensibilität für ihr Thema schaffen und andererseits dazu beitragen, dass die Belange der Betroffenen stärker im Fokus stehen.

Gleichzeitig sollte die Unabhängigkeit der Nationalen Stelle gestärkt werden, indem transparentere Verfahren zur Auswahl der Mitglieder angewendet werden, bei denen auch die Zivilgesellschaft eingebunden wird, und indem die Stelle organisatorisch von der KrimZ abgekoppelt wird. Multidisziplinarität und Diversität sind neben der Fachkompetenz wichtige Kriterien, die die personelle Zusammensetzung der Stelle inspirieren sollten. Zudem sollte geprüft werden, ob eine (zeitlich befristete) Hauptamtlichkeit zumindest eines Teils der Mitglieder anzustreben ist.

Generell stellt sich die Frage, ob der Name der Nationalen Stelle tatsächlich ihren differenzierten Aufgaben entspricht. Der VN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SPT) konstatierte 2013, dass die derzeitige Bezeichnung des deutschen Nationalen Präventionsmechanismus irreführend sei (CAT/OP/DEU/1): Die Reduzierung auf den Begriff Folter führe verstärkt zu Abwehrreaktionen der besuchten Einrichtungen und zu kommunikativen Missverständnissen. Die Nationale Stelle sollte daher umbenannt werden, um zu reflektieren, dass ihre Arbeit ein wichtiger Beitrag zum Schutz der Menschenrechte in Deutschland ist.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter zu stärken, um ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Strafe besser nachzukommen;

2. die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter in „Nationale Stelle zum Schutz der Menschenwürde bei freiheitsentziehenden Maßnahmen (Nationaler Präventionsmechanismus gemäß dem Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Strafe)" umzubenennen und die Länder aufzufordern, diese Namensänderung in ihren Gesetzen ebenfalls zu verankern;

3. das jährliche Gesamtbudget der Nationalen Stelle deutlich zu erhöhen;

4. sich für die Trennung der Nationale Stelle von der Kriminologischen Zentralstelle e.V. einzusetzen;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

5. die Mitgliederanzahl der Nationalen Stelle zu verdreifachen, indem die Mitgliederanzahl der Bundesstelle auf sechs erhöht und eine Erhöhung der Mitgliederanzahl der Länderkommission auf 24 angeregt wird;

6. die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle der Nationalen Stelle entsprechend zu verdoppeln;

7. den Auswahlprozess der Mitglieder der Nationalen Stelle dahingehend zu reformieren, dass

   a) vor der Ernennung von Mitgliedern der Nationalen Stelle ein öffentlicher Aufruf zur Benennung geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten ergeht;

   b) die Auswahl durch einen paritätisch mit staatlichen und nicht-staatlichen Vertreterinnen und Vertreter besetzten Beirat erfolgt;

   c) er den Anforderungen des OP-CAT hinsichtlich Multidisziplinarität (insbesondere nicht nur juristische, sondern auch medizinische, pädagogische und psychologische Expertise) und Diversität des Nationalen Präventionsmechanismus gerecht wird;

8. sicherzustellen, dass sich die Mitglieder der Nationalen Stelle für ihre Tätigkeit stetig fort- und weiterbilden können;

9. die Tragfähigkeit des Prinzips der Ehrenamtlichkeit der Mitglieder bis zum Jahr 2020 kritisch zu überprüfen;

10. eine institutionalisierte Zusammenarbeit der Nationalen Stelle mit der Zivilgesellschaft zu schaffen und die Öffentlichkeitsarbeit der Nationalen Stelle zu stärken;

11. dafür Sorge zu tragen, dass die Nationale Stelle zukünftig verstärkt im Bereich Misshandlungsprävention im Bereich der Pflege und Psychiatrie tätig wird und diese Tätigkeit bei den entsprechenden Einrichtungen, den in diesem Sektor Beschäftigten sowie möglichen Betroffenen bekannt wird;

12. zu prüfen, ob eine Zusammenlegung von Bundesstelle und Länderkommission zu einer einheitlichen Stelle zielführender für die Arbeit der Nationalen Stelle wäre.

Berlin, den 30. Mai 2017

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die Nationale Stelle leistet bereits jetzt einen wichtigen Beitrag zur Prävention von Folter und Misshandlung an Orten der Freiheitsentziehung. Damit Deutschland seinen Verpflichtungen gemäß dem OP-CAT aber vollumfänglich nachkommen kann, ist eine verbesserte Ausstattung und fokussierte Arbeitsweise der Nationalen Stelle notwendig.

Insbesondere im Bereich der Pflege gibt es einen akuten Nachholbedarf, was den Umfang der Tätigkeiten der Nationalen Stelle angeht. So zeigt etwa eine aktuelle Studie des Zentrums für Qualität in der Pflege unter Mitarbeiter*innen von Pflegeheimen und ambulanten Diensten auf, dass jeder Dritte der befragten Beschäftigten mindestens einmal erlebt hat, wie das Personal über den Willen der Pflegebedürftigen hinweg

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gehandelt hat. Die Nationale Stelle muss hier zukünftig noch deutlicher einen Fokus auf die erfolgreiche Prävention von Verletzungen der Menschenwürde setzen.

Über die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Mitgliederauswahl hinaus bedarf es einer institutionalisierten Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. In Deutschland gibt es zahlreiche Menschenrechtsorganisationen, aber auch die Wohlfahrtsverbände und Betroffenenorganisationen verfügen über hohe Kompetenzen und gesellschaftlichen Einfluss. Diese sollten in die Arbeit der Nationalen Stelle einfließen können, um gemeinsam zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Deutschland beitragen zu können.

Darüber hinaus soll sich die Nationale Stelle an der Vorgehensweise des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter (CPT) orientieren. Neben einer klaren inhaltlichen Schwerpunktsetzung und daran anschließenden Besuchen, soll die Nationale Stelle mit Hilfe von adhoc-Besuchen auch auf aktuelle Ereignisse reagieren können. Beides – sowohl ein klares Besuchskonzept mit temporären Schwerpunkten als auch adhoc-Besuche – würde die Reichweite der Nationalen Stelle erhöhen.

Für die Realisierung dieser Reformen ist entsprechendes Budget der Nationalen Stelle erforderlich. Dieses muss zunächst mindestens auf 1.620.000 Euro und dann stufenweise alle vier Jahre um weitere 300.000 Euro erhöht werden.

Im internationalen Vergleich zeigt sich des Weiteren, dass Bundesstaaten wie die Schweiz trotz mehrerer Ebenen der Staatlichkeit nur eine gemeinsame Einrichtung als Nationalen Präventionsmechanismus eingerichtet haben. Auch für die Arbeit und Unabhängigkeit der Nationalen Stelle ist die Trennung in Bundesstelle und Länderkommission keineswegs zwingend. Es ist daher zu prüfen, ob eine gemeinsame Einrichtung für Bund und Länder – wie sie etwa in Form des Deutschen Instituts für Menschenrechte bereits existiert - nicht zielführender, weil effizienter, wäre.

Eine Reform der Nationalen Stelle und damit einhergehend die vollumfängliche Umsetzung des OP-CAT ist auch für eine erfolgreiche deutsche Menschenrechtspolitik im Ausland wesentlich. Ohne eine Stärkung der innerstaatlichen Menschenrechtsinstitutionen lässt sich diese nur wenig glaubhaft im Ausland vertreten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.